

Universidades Lusíada

Vitorino, António Manuel de Carvalho Ferreira,
1957-

A investidura da Comissão Europeia

<http://hdl.handle.net/11067/5042>
<https://doi.org/10.34628/pxhz-9x85>

Metadados

Data de Publicação	1995
Palavras Chave	União Europeia. Comissão
Tipo	article
Revisão de Pares	yes
Coleções	[ILID-CEJEA] Polis, n. 03 (1995)

Esta página foi gerada automaticamente em 2023-05-05T03:34:42Z com
informação proveniente do Repositório

A INVESTIDURA DA COMISSÃO EUROPEIA

1. De entre as alterações institucionais introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE) avulta, sem margem para dúvidas, a que respeita ao processo de investidura da Comissão Europeia, que assenta sobretudo na redacção do artigo 158.º do Tratado CEE (modificado pelo artigo G, n.º 48, do TUE), que dispõe:

«ARTIGO 158.º

1. *Os membros da Comissão são nomeados segundo o procedimento previsto no n.º 2, por um período de cinco anos, sem prejuízo da eventual aplicação do disposto no artigo 144.º*

Podem ser reconduzidos nas suas funções.

2. *Os Governos dos Estados-membros designam de comum acordo, após consulta ao Parlamento Europeu, a personalidade que tencionam nomear Presidente da Comissão.*

Os Governos dos Estados-membros, em consulta com o Presidente designado, designam as outras personalidades que tencionam nomear membros da Comissão.

O Presidente e os demais membros da Comissão assim designados são colegialmente submetidos a um voto de aprovação do Parlamento Europeu. Após a aprovação do Parlamento Europeu, o Presidente e os demais membros da Comissão são nomeados, de comum acordo, pelos Governos dos Estados-membros.

3. *O disposto nos números 1 e 2 será aplicável pela primeira vez ao Presidente e aos demais membros da Comissão cujas funções têm início em 7 de Janeiro de 1995.*

(*) Assistente da Faculdade de Direito de Lisboa. Presidente da Comissão das Liberdades Públicas e Assuntos Internos do Parlamento Europeu.

O Presidente e os demais membros da Comissão cujas funções têm início em 7 de Janeiro de 1993 serão nomeados de comum acordo pelos Governos dos Estados-membros. O período de exercício da suas funções termina em 6 de Janeiro de 1995.»

Anteriormente à entrada em vigor do TUE, a Comissão era designada pelos governos dos Estados-membros, «de comum acordo» e por um período de cinco anos. Nos termos da nova redacção do aludido artigo 158.º, é garantido à Comissão um mandato de cinco anos (salvo o caso, tal como anteriormente, de ocorrer a sua demissão por via de aprovação de uma moção de censura, nos termos do artigo 144.º do Tratado), mas a sua entrada em funções está condicionada à aprovação do Parlamento Europeu (PE) e, após 1995, com a nova Comissão presidida por JACQUES SANTER, o seu mandato coincide, em termos de duração, com o do próprio Parlamento Europeu.

Face a este quadro, o que nos propomos analisar é precisamente o conjunto de implicações, quanto ao estatuto da Comissão e ao funcionamento global das instituições comunitárias, decorrentes desta inovação introduzida pelo Tratado de Maastricht quanto à investidura da Comissão.

2. Independentemente dos específicos contornos jurídicos do processo de investidura da Comissão adoptado pelo TUE, a alteração do artigo 158.º foi generalizadamente interpretada como correspondendo a uma valorização do papel do Parlamento Europeu no contexto das instituições comunitárias e muito especialmente como uma resposta, ainda que parcelar e limitada, às pretensões sucessivamente reiteradas pelo PE no sentido de ver reforçada a responsabilidade política da Comissão face ao Parlamento. Nesta linha de orientação apontava o projecto de Tratado da União Europeia de 14 de Fevereiro de 1984, elaborado sob o impulso de ALTIERO SPINELLI (publicado no *Boletim das Comunidades Europeias* 2-1984), que consagrava expressamente a responsabilidade política da Comissão perante o Parlamento Europeu (art. 29.º, n.º 1) e que concebia o sistema de designação da comissão como assentando basicamente na nomeação pelo Conselho Europeu do Presidente da Comissão, na escolha dos membros da Comissão pelo respectivo Presidente após consulta ao Conselho Europeu e na votação do programa político da comissão pelo P.E. após o que este daria posse ao novo colégio de comissários (art. 25.º).

Tendo em vista sublinhar o sentido político da alteração introduzida em Maastricht, o próprio P.E. modificou o seu regimento interno, tendo aditado dois artigos atinentes ao voto sobre o Presidente da Comissão (artigo 32.º) e sobre a aprovação dos restantes membros da Comissão (artigo 33.º), respectivamente do seguinte teor:

«ARTIGO 32.º

Designação do Presidente da Comissão

1. Logo que os Governos dos Estados-membros tenham acordado numa proposta para a designação do Presidente da Comissão, o Presidente convidará o candidato indigitado a proferir uma declaração perante o Parlamento. A declaração será seguida de debate.

O Conselho será convidado a participar no debate.

2. O Parlamento aprovará ou rejeitará a designação proposta por maioria dos votos expressos.

A votação será nominal.

3. O Presidente enviará o resultado da votação ao Presidente do Conselho Europeu e aos Governos dos Estados-membros, enquanto parecer do Parlamento.

4. Se o Parlamento der parecer negativo à proposta de designação do Presidente da Comissão, o Presidente convidará os Governos dos Estados-membros a retirarem a sua proposta e a apresentarem uma nova proposta ao Parlamento.»

«ARTIGO 33.º

Voto de aprovação da Comissão

1. Logo que os Governos dos Estados-membros tenham chegado a acordo quanto aos nomes das outras personalidades que tencionam nomear para o cargo de membro da Comissão, o Presidente, após consulta ao Presidente indigitado da Comissão, convidará os candidatos indigitados a comparecerem perante as diferentes comissões parlamentares, consoante os seus prováveis domínios de actividade.

2. Cada comissão poderá convidar o candidato indigitado a fazer uma declaração e a responder a perguntas, devendo informar o Presidente das suas conclusões.

3. *O Presidente indigitado da comissão apresentará o programa da Comissão designada em sessão do Parlamento, na qual todos os membros do Conselho serão convidados a participar. A declaração será seguida de debate.*

4. *A fim de encerrar o debate, qualquer grupo político poderá apresentar uma proposta de resolução que deverá conter uma declaração no sentido de o Parlamento aprovar ou rejeitar a Comissão designada.*

5. *Para aprovação da Comissão pelo Parlamento será necessária a maioria dos votos expressos.*

A votação será nominal.

6. *Se o Parlamento aprovar a Comissão designada, o Presidente notificará os Governos dos Estados-membros de que se poderá proceder à nomeação da Comissão.»*

Conforme resulta destas disposições regimentais, o Parlamento Europeu resolveu proceder a uma interpretação dos normativos do Tratado atinentes à nomeação da Comissão Europeia, adoptando para tanto um quadro com vocação manifestamente inovatória, *praeter legem*, assente sobretudo na ideia de proceder a audições dos candidatos a Comissários por parte das diferentes comissões especializadas do Parlamento Europeu.

Esta intenção, expressa desde logo nas próprias regras do Regimento interno do P.E., foi acompanhada por uma Resolução votada na sessão plenária de 21 de Abril de 1994, com base num relatório apresentado pela Comissão Institucional, de que foi relator o Deputado FROMENT-MEURICE (doc. A3-0240/94).

No essencial esta resolução considera que o TUE passou a conferir ao PE um verdadeiro e próprio poder de investidura da Comissão, enquanto elemento do processo de democratização das instituições comunitárias, pelo que esse processo de investidura deve permitir ao PE exercer uma «influência directa sobre as orientações e a composição da Comissão», tendo em vista «controlar a acção desta» (considerandos A e B).

Com efeito, toda a orientação da resolução assenta num princípio geral de responsabilidade política da Comissão perante o Parlamento Europeu enquanto órgão colegial, pelo que nela se sublinha que os membros indigitados da Comissão «devem possuir elevadas qualificações para integrarem um órgão executivo de carácter governamental que exerce responsabilidade

des em nome de trezentos e cinquenta milhões de cidadãos» (ponto 3) e consequentemente conferir garantias de independência, já que «estas garantias constituem um princípio de carácter constitucional que deve ser rigorosamente respeitado, designadamente no que diz respeito à independência face aos Estados-membros» (ponto 4).

O PE, nesta resolução, avançou mesmo alguns critérios materiais norteadores do juízo que passou a ser chamado a formular sobre a Comissão, de que cumpre destacar a exigência de que o Presidente da Comissão seja escolhido entre personalidades que já tenham sido membros de instituições comunitárias ou que tenham exercido, nos respectivos países, competências em matéria europeia (ponto 5), bem como a afirmação do entendimento segundo o qual o princípio da escolha «de comum acordo» dos membros da Comissão impedir escolhas unilaterais discricionárias dos governos dos Estados-membros, competindo por isso «à instituição eleita por sufrágio universal directo exercer um controlo particular vigilante sobre estas escolhas» (ponto 6).

O paralelismo que nesta resolução é estabelecido entre o voto sobre o Presidente indigitado e o voto da Comissão indigitada no seu conjunto não iludiu, contudo, a distinta natureza de ambos os votos tal como os define o TUE.

Com efeito, depois de sublinhar que a escolha do indigitado Presidente da Comissão deve ser precedida de uma consulta ao próprio PE, no quadro da Conferência dos Presidentes dos Grupos Políticos (ponto 12), a resolução manifesta o entendimento segundo o qual «na hipótese [de o PE] emitir um voto negativo sobre o nome da personalidade que os Governos dos Estados-membros tencionam designar como Presidente da Comissão, (o Parlamento) recusará a respectiva investidura à Comissão se os Governos dos Estados-membros apresentarem de novo o mesmo candidato» (ponto 13).

Na realidade, a resolução pretende estabelecer uma ligação de puro significado político entre o voto, de natureza jurídica meramente consultiva, que o PE é chamado a proferir quanto ao Presidente da Comissão e o voto, este de natureza vinculativa, que os Tratados prevêem quanto à Comissão no seu conjunto. Embora nada na letra dos Tratados determine esta imbricação entre os dois votos, a questão foi claramente equacionada pelo próprio candidato JACQUES SANTER em Julho de 1994, quando confrontado com a possibilidade de ver o seu nome rejeitado pelo PE, ao admitir que, em tal situação, consideraria estar privado das condições políticas necessá-

rias a levar por diante a tarefa de constituir um colégio de Comissários. Na sequência do que, no discurso perante o PE em Janeiro de 1995, o já então confirmado Presidente da Comissão, falando nas reformas a introduzir na conferência intergovernamental de 1996, deixou no ar a interrogação: «por que não permitir ao Parlamento Europeu eleger o meu sucessor com base numa lista proposta pelo Conselho Europeu?»

É, aliás, curioso notar que em sede de regulação jurídica no regimento do Parlamento Europeu, ainda que com as limitações próprias de uma norma deste tipo — designadamente quanto à sua eficácia externa — os Deputados encontraram como «saída» para a eventual rejeição do indigitado Presidente da Comissão a previsão de uma comunicação, pelo Presidente do Parlamento, aos Governos dos Estados-membros com o sentido de um convite a que estes retirem a proposta rejeitada e a façam substituir por um novo nome (art. 32.º, n.º 4). Mas já na resolução de Abril de 1994, talvez por terem consciência do escasso alcance daquele normativo regimental, optaram antes por uma directriz de ordem política que, no essencial, leva à ligação entre a rejeição do Presidente indigitado e a ulterior rejeição do conjunto do colégio de Comissários. Trata-se, pois, de uma tentativa de, no plano da pura pressão política, tentar «atrair» o regime meramente consultivo da aprovação ou rejeição do Presidente da Comissão para o domínio vinculativo da votação da própria Comissão no seu conjunto, fazendo do primeiro voto, quando negativo, um anúncio do que inelutavelmente deverá ser o segundo, uma espécie de «crónica de uma morte anunciada»...

Independentemente do discutível fundamento legal destas soluções — quer da que consta do Regimento quer da que decorre da resolução de Abril de 1994 — importa reconhecer que a dinâmica política criada pelo TUE ao instituir um voto consultivo sobre o indigitado Presidente da Comissão acaba, assim, por ceder perante o peso conferido ao PE quanto ao destino da Comissão no seu conjunto. Sem embargo, em termos práticos, a diferente votação registada em Julho de 1994 quanto ao Presidente indigitado e em Janeiro de 1995 sobre a Comissão no seu conjunto demonstra uma assinalável oscilação no posicionamento dos grupos políticos (designadamente do maior grupo — o socialista — que tendo maioritariamente votado contra SANTER em Julho votou por larga maioria a favor da Comissão em Janeiro). Esta oscilação explica-se, por um lado, por uma das razões determinantes da rejeição de SANTER ter sido a demonstração da rejeição do próprio processo da sua escolha, decorrente do veto inglês ao primeiro candidato escolhido (o Primeiro-Ministro belga JEAN-LUC

DEAHENE), questão já considerada ultrapassada desde a votação de Julho e, por outro, do assinalável peso de Comissários socialistas e social-democratas (10 em 21).

Por isso, particularmente significativa nesta resolução de Abril de 1994 do PE é a recomendação de que as concretas escolhas do Presidente e dos membros da Comissão deveriam ter em linha de conta a relação de forças, no plano político, ao nível da União, bem como os resultados das eleições para o Parlamento Europeu (ponto 7), sobretudo se tivermos em atenção o facto de existir a nível do Conselho um acordo tácito quanto a uma certa alternância no exercício da presidência da Comissão entre personalidades oriundas das duas grandes famílias políticas europeias (socialistas e democratas-cristãos).

Já em Abril de 1994 o PE não quis deixar de realçar a ideia de que a representatividade da Comissão sempre passaria por poder contar no seu seio «com uma representação adequada de mulheres» (ponto 8), matéria que viria a ser devidamente enfatizada pelo Presidente SANTER como um dos pontos positivos do elenco que decidiu apresentar ao PE (cinco Comissárias na nova Comissão por contraponto a apenas uma na Comissão DELORS).

Interessante é ainda a preferência manifestada nesta resolução por que alguns comissários indigitados fossem escolhidos entre membros em exercício do Parlamento Europeu, tendo em conta o «carácter mais representativo do sistema institucional instaurado pelo Tratado» (ponto 9), o que, aliás, aconteceu apenas num caso (o Comissário grego, CHRISTOS PAPOUTSIS era Vice-Presidente do Grupo Socialista no PE), sem prejuízo de vários membros da nova Comissão (a começar pelo seu próprio Presidente) terem sido já anteriormente Deputados europeus.

Cheia de significado político é a afirmação de que, para o PE, «a adopção de um processo de investidura e a coincidência do tempo dos mandatos da Comissão e do Parlamento implicam a elaboração de um contrato de legislatura entre estas duas instituições», donde resulta dever o PE apreciar ao mesmo tempo as escolhas pessoais dos candidatos a Comissários e as linhas de acção da nova Comissão para o seu mandato de cinco anos (ponto 10). Como corolário, o PE sublinhou ainda que toda e qualquer modificação na composição da Comissão «considerada importante pelo Parlamento Europeu» determinar a necessidade de um novo voto de investidura, verificando-se tal necessidade quando se registam novas adesões de Estados-membros, em virtude de os alargamentos determinarem não ape-

nas a entrada de novos Comissários mas também, com muita probabilidade, uma nova repartição de competências entre os membros do Colégio (ponto 15).

Esta realidade afirmou-se particularmente pressionante no quadro da apreciação da Comissão SANTER. Com efeito, tendo em vista o cumprimento do disposto no artigo 158.º do Tratado, o PE definiu, a título indicativo, um calendário de investidura da Comissão que tinha como momentos essenciais a votação do candidato a Presidente da Comissão durante a sessão plenária do mês de Julho de 1994, a realização das audições previstas no artigo 33.º do Regimento durante o mês de Novembro de 1994 e, finalmente, a votação da Comissão na sessão plenária de Dezembro de 1994, por forma a que a nova Comissão pudesse entrar em funções, nos termos do n.º 3 do artigo 158.º, a 7 de Janeiro de 1995 (ponto 14).

Sem embargo, o processo de adesão da Áustria, Suécia, Finlândia e Noruega introduziu um factor de perturbação neste calendário. Com efeito, a marcação de referendos nestes países, o último dos quais (na Noruega) previsto para 27 de Novembro, impedia um conhecimento atempado do elenco completo do Colégio de comissários (com inelutáveis consequências no plano da repartição de competências entre eles) e, de igual forma, impossibilitava que num processo de investidura que decorresse nos dois últimos meses de 1994 participassem os Comissários indigitados dos novos Estados-membros (bem como na votação os respectivos parlamentares), porquanto a sua adesão só se efectivaria em termos jurídicos no dia 1 de Janeiro de 1995, conforme resultava dos respectivos Tratados de adesão.

Tendo em vista resolver esta situação, as três instituições da União (Parlamento, Conselho e Comissão Cessante), bem como o Presidente indigitado da Comissão, acordaram numa revisão do calendário inicialmente previsto por forma a permitir que a nova Comissão se apresentasse perante o PE no seu elenco completo e fosse já um Parlamento que contasse com os Deputados oriundos dos novos Estados-membros a proceder à investidura. Neste contexto, e depois de se saber definitivamente que a Noruega não se juntaria à União, o processo de investidura foi marcado para o mês de Janeiro de 1995, de 4 a 10 de Janeiro, as audições dos Comissários indigitados e o voto final em plenário no dia 18 de Janeiro de 1995, mantendo-se em funções a Comissão cessante após o dia 6 de Janeiro de 1995 enquanto Comissão exercendo poderes de mera gestão.

Finalmente, no domínio das relações entre o Parlamento Europeu e o Conselho, a resolução FROMENT-MEURICE chamava ainda a atenção

para a natureza colegial da Comissão, da qual fazia decorrer que a nomeação formal dos seus membros por parte dos governos nacionais em qualquer caso só poderia ocorrer após concluído o processo de aprovação previsto nos números 1 e 2 do artigo 33.º do Regimento (ponto 11).

3. No contexto atrás descrito, o Parlamento Europeu eleito em 12 de Junho de 1994 dedicou desde o início de funções uma atenção muito especial ao processo de investidura da nova Comissão.

Para o efeito a Comissão Institucional do PE elaborou e aprovou, em 24 de Outubro de 1994 (por 20 votos a favor e dois contra), um conjunto de «recomendações» dirigidas ao Presidente do Parlamento Europeu e à Conferência dos Presidentes das Comissões, de que foi relator o Deputado FERNAND HERMAN (documento PE 210.035/rev. 3), tendo em vista uniformizar os procedimentos internos ao Parlamento na audição dos candidatos a Comissários e na votação da Comissão no seu conjunto.

A primeira «recomendação» caracterizava o novo procedimento de investidura da Comissão como «um instrumento vital destinado a conferir uma mais vasta legitimidade política à nova Comissão e a assegurar um melhor equilíbrio entre as instituições», além de sublinhar que o envolvimento do Parlamento Europeu permitia conferir ao mesmo processo uma «publicidade democrática».

Tendo em vista a natureza do processo de investidura assim definido e com a perspectiva de adoptar uma decisão final baseada na maior quantidade de informação possível («recomendação» n.º 2), entendia-se que a investidura só se tornava viável se o Parlamento dispusesse de um quadro de repartição de competências entre os candidatos a Comissários («recomendação» n.º 3), por forma a poder determinar as comissões parlamentares competentes para proceder a cada uma das audições, evitando-se assim a criação de estruturas «ad hoc» de audição («recomendação» 16). O que significava que sem a colaboração do novo Presidente da Comissão, JACQUES SANTER, entretanto já consagrado pelo voto favorável do PE em Julho, o procedimento regimental não teria qualquer eficácia prática.

A questão era relevante na medida em que se sabia que a tese das audições individuais dos candidatos a Comissários não colhia grandes simpatias nem da parte de alguns governos dos Estados-membros, que consideravam tal procedimento excessivo face à letra dos Tratados, nem da parte do Presidente cessante da Comissão, Jacques Delors, o qual, embora sempre tenha preconizado um reforço dos poderes do PE na arquitectura institucional da

União, receava (com algum fundamento, reconheça-se...) que o sistema das audições individuais acabaria por vulnerabilizar o carácter colegial da Comissão e consequentemente o seu peso institucional no quadro da União.

O novo Presidente da Comissão aceitou, contudo, o desafio e, tal como prometera, forneceu ao Parlamento no princípio de Novembro de 1994 uma lista provisória de repartição de competências entre os Comissários indigidos.

Em face do que as «recomendações» HERMAN puderam ser genericamente adoptadas pela Conferência dos Presidentes das Comissões na sua reunião de 15 de Novembro de 1994.

No plano do enquadramento político preconizava-se que, sem prejuízo da liberdade que assistisse ao Presidente da Comissão na distribuição das diferentes pastas pelos Comissários, o PE apreciasse essa distribuição por forma a avaliar as suas implicações no bom funcionamento da Comissão («recomendação» 11), bem como se ativesse ao juízo sobre a natureza do programa político a ser apresentado pela nova Comissão, sem prejuízo de admitir que na presente fase um tal programa só pudesse ser apresentado nas suas linhas gerais («recomendação» 12). Recomendava-se ainda que o PE explorasse as possibilidades do reforço do actual código de conduta entre a Comissão e o Parlamento Europeu (acordo DELORS/PLUMB, de 1990), isto é, do conjunto de regras de relacionamento adoptadas entre as duas instituições («recomendação» 13) e finalmente sublinhava-se a particular importância que deveria ser conferida ao critério das «garantias de independência», incluindo a necessidade de assegurar que os futuros membros da Comissão fossem genuinamente independentes face aos governos nacionais que os tenham nomeado bem como confirmar a existência de possíveis conflitos de interesses de ordem financeira («recomendação» 14).

Quanto à caracterização das audições defrontaram-se duas teses distintas entre os deputados ao PE. De um lado um conjunto de membros de vários quadrantes políticos preconizava que se seguisse o modelo das «hearings» do Congresso e do Senado norte-americanos, envolvendo um sistema de «cross-questioning» dos deputados quer sobre temática política quer do foro pessoal. Do outro, os que preconizavam uma versão mitigada de audições, combinando questões escritas e questões orais, umas e outras centradas apenas em temáticas de ordem política, inspirada pela experiência do próprio PE colhida quando da audição do candidato a Presidente do Instituto Monetário Europeu (sr. LAMFALUSSY), realizada em Novembro de 1993 nos termos do artigo 36.º do Regimento do PE.

A solução final adoptada pode traduzir-se num modelo de certa forma híbrido, combinando perguntas escritas previamente endereçadas aos candidatos com um sistema de «cross-questioning» na sessão pública de audição, mas umas e outras apenas centradas em matérias atinentes à competência e conhecimentos dos candidatos, às suas prioridades políticas de ordem geral e no respectivo sector de responsabilidade e às garantias da sua independência face aos governos e face a interesses económicos. Ficaram assim expressamente excluídas questões «de índole pessoal» («recomendação» 22), sem prejuízo das que se demonstrassem relevantes para avaliar a existência de possíveis conflitos de ordem financeira. Nesta específica vertente admitia-se expressamente a possibilidade de elaboração de um questionário-tipo que incluísse o pedido de enumeração de quaisquer transacções financeiras, investimentos, obrigações, responsabilidades e quaisquer outros assuntos ou relações que pudessem envolver um potencial conflito de interesses com a posição para a qual o candidato foi nomeado. Tendo chegado a ser elaborado um projecto de questionário, contudo não lhe foi dada qualquer sequência por parte do Presidente do Parlamento Europeu.

Sem embargo, em todas as audições os candidatos a Comissários foram confrontados com questões precisas tendentes a avaliar a sua independência face aos respectivos Estados de origem, com especial incidência naqueles casos onde os candidatos haviam anteriormente desempenhado relevantes funções governativas nos seus países, inclusive em alguns governos ainda em funções neste momento. As questões sobre a independência face a interesses económicos foram sobretudo colocadas nos casos em que os candidatos haviam desenvolvido anteriormente actividades profissionais relacionadas com sectores específicos da actividade económica e financeira.

Quanto ao conteúdo das audições, preconizava-se que fossem feitas a todos os candidatos algumas «perguntas-chave» de índole política, designadamente «sobre a Europa a duas velocidades, as cláusulas de saída («opts-out»), o alargamento à Europa Oriental, etc.», a fim de avaliar o que os candidatos pensavam sobre o processo de integração europeia («recomendação» 21).

Ponto central deste sistema de audições foi a aquisição do princípio de que haveria que respeitar acima de tudo o carácter colegial da Comissão, pelo que em caso algum deveria recair sobre os candidatos qualquer votação individual de aprovação ou de desaprovação («recomendação» 15). Contudo previa-se que se as audições gerassem uma situação difícil para

um candidato o assunto deveria ser levado ao conhecimento do Presidente do Parlamento que dele deveria curar em diálogo directo com o Presidente da Comissão antes da realização em plenário do debate relativo à investidura («recomendação» 15, parte final e «recomendação» 24, aliás não totalmente coincidentes na sua formulação).

Foi assim estabelecido que cada Comissário teria uma única audição individual («recomendação» 17), perante a Comissão parlamentar existente que, a título principal, se ocupasse das matérias sobre que incidiriam as responsabilidades futuras de cada Comissário, podendo ser convidadas para essa audição delegações de outras comissões parlamentares que se ocupassem também de matérias relevantes para a esfera de acção do Comissário em causa. As audições decorreram todas em sessões públicas, em consonância com a consideração de que a investidura da nova Comissão constituía «o único elemento democrático de selecção da Comissão» («recomendação» 18), sendo a sessão da Comissão principal para apreciação dos resultados realizada à porta fechada, no termo da qual o Presidente de cada uma dessas Comissões elaborou uma carta dirigida ao Presidente do Parlamento com o resumo das questões colocadas, das respostas oferecidas e com uma apreciação final da valoração feita à cerca da audição («recomendação» 23).

Conforme é do conhecimento público, o Presidente do PE, em nome dos valores da transparência e do controlo democrático, decidiu divulgar publicamente o teor das cartas dos diferentes Presidentes de Comissões resumindo a apreciação sobre os candidatos a Comissários. Em virtude desta situação, embora sobre os candidatos a Comissários não tenha recaído nenhum voto individualizado, foi possível apurar que algumas Comissões haviam emitido reservas e em certos casos mesmo críticas contundentes a cinco dos Comissários indigitados, o que de alguma maneira entrou em conflito com o princípio da colegiabilidade do órgão.

Sem embargo, o debate em plenário não se centrou na «performance» individual dos Comissários, mas antes em regras gerais de relacionamento da Comissão com o Parlamento Europeu e nas grandes linhas directrizes do programa político da nova Comissão, tendo assumido a defesa desta o seu Presidente, desta forma sublinhando os valores da coesão do órgão e da responsabilidade central do seu próprio Presidente. E o expressivo resultado final da votação demonstra um juízo assente numa valoração global e colectiva do colégio de Comissários por parte do Parlamento.

Contudo, na fase posterior às audições mas prévia ao debate em plenário, destinada às decisões dos grupos políticos, houve vozes que preconizaram que o PE deveria suspender o processo de apreciação da nova Comissão, por forma a que os governos nacionais substituissem os Comissários que haviam sido valorados de forma negativa ou que o Presidente da Comissão procedesse a rearranjos na repartição de competências entre os membros do seu Colégio (foi particularmente insistente a pressão para afastar o Comissário responsável pela promoção da igualdade entre os homens e as mulheres e para redistribuir a competência sobre a luta contra a fraude e o controlo financeiro no seio da União). Na prática estas pressões fundavam-se numa perspectiva que em boa medida ultrapassava o estrito domínio de apreciação desta concreta Comissão, pois na realidade visava-se mais longe, a saber, uma forma de afirmação efectiva do poder do Parlamento Europeu no contexto das instituições comunitárias.

Estas teses não tiveram acolhimento, sobretudo atento o risco de provocarem uma crise institucional grave na eventualidade (aliás, bastante provável) de a uma tal posição de força acabarem os governos dos Estados-membros por responder através de uma recusa total de introduzir alterações no elenco da Comissão indigitada, desta forma caindo num impasse o primeiro processo de designação parlamentar da Comissão nos termos do Tratado de Maastricht. Contudo, pode-se dizer que em certa medida as reservas e resistências de diversos sectores do PE fizeram com que a nova Comissão se sentisse na necessidade de encontrar soluções de compromisso face às mais relevantes exigências do Parlamento Europeu.

Em termos concretos, foi na sequência de sucessivos pedidos de clarificação que o Presidente SANTER assumiu directamente a responsabilidade de presidir ao grupo de trabalho de comissários especialmente encarregue de promover a igualdade entre os homens e as mulheres, ofereceu garantias (por escrito) de que o pelouro da ajuda ao desenvolvimento não deixaria de existir (ao contrário da anterior Comissão, onde estava expressamente atribuído a um Comissário, na nova Comissão não se lhe fazia qualquer referência expressa), ficando cometido a dois Comissários encargos das relações com a Ásia e a África (MANUEL MARÍN e DEUS PINHEIRO) e, finalmente, que a Comissão acolhia a revisão de alguns elementos do código de conduta no tocante à sequência a dar às propostas do Parlamento Europeu, por forma a torná-lo mais conforme aos princípios constantes do Tratado de Maastricht.

Culminando o processo de investidura descrito, o P.E., na sessão plenária de 18 de Janeiro de 1995, votou favoravelmente o elenco da nova Comissão por 416 votos a favor, 103 contra e 59 abstenções. Subsequentemente os membros da Comissão pronunciaram o seu juramento de compromisso perante o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias e entraram em funções a 23 de Janeiro, tendo procedido à apresentação do respectivo programa legislativo na sessão plenária do P.E. de Fevereiro do corrente ano.

4. Esta primeira concretização prática do quadro de designação da Comissão introduzido pelo Tratado de Maastricht permite-nos, em face do exposto, retirar algumas conclusões provisórias que, sem dúvida, acabarão por se projectar no debate a que as conferências intergovernamentais de 1996 (CIG/96) terão que proceder quando forem chamadas a repensar o quadro institucional global da União face aos desafios do seu alargamento aos países do Centro e do Leste da Europa. Com este objectivo, o próprio P.E. aprecia neste momento um «Projecto de conclusões sobre as audições de confirmação dos novos Comissários designados no âmbito do processo de investidura» (doc. PE 211.539), documento ainda não aprovado, de que é relator o Deputado FERNAND HERMAN.

Sem prejuízo destas conclusões, que se situam sobretudo no plano das consequências práticas de organização do processo de audições, importa desde já avançar com algumas conclusões fundamentais de ordem política geral.

Em primeiro lugar, tal como se pretendia no Tratado da União Europeia, do processo de formação da Comissão emergiu a centralidade do papel do Parlamento Europeu, cujo poder efectivo foi sentido quer pelos governos dos Estados-membros, quer pelos membros indigitados da Comissão, quer pelos próprios Deputados. Este novo circunstancialismo permitiu «testar» a capacidade de adaptação de cada uma destas instituições, podendo-se dizer que num plano geral o modelo provou ter virtualidades quanto à cooperação interinstitucional e quanto à acrescida transparência de métodos e processos.

Neste capítulo importa dizer que a Comissão, ao ser submetida a este complexo processo de investidura, assente em duas fases de natureza distinta entre si (designação do Presidente e designação dos membros da Comissão), ficou mais estreitamente vinculada, em termos de apoio e de responsabilidade políticas, ao Parlamento Europeu.

Daqui não resulta directamente que o Conselho Europeu tenha perdido um poder efectivo de modelação do figurino da Comissão, quer quanto à escolha do respectivo Presidente (como o atesta o episódio DEAHENE) quer quanto à designação, pelos governos nacionais, dos membros da Comissão.

Mas é inegável que a prognose quanto às condições de obtenção da aprovação pelo P.E. constituiu um argumento utilizado pelo Presidente indigitado face aos governos nacionais na concreta definição do perfil dos novos Comissários e, paralelamente, o papel das famílias políticas europeias, designadamente dos socialistas e democratas-cristãos, avultou como um elemento essencial tendo em vista o apoio parlamentar imprescindível à Comissão.

Pode-se, assim, dizer que o modelo de Maastricht conduziu a uma solução de «parlamentarização mitigada» do processo de investidura da Comissão: o Conselho Europeu manteve uma função liderante, mas as suas escolhas foram sem dúvida condicionadas pela necessidade de obtenção do voto parlamentar.

Este «novo equilíbrio» de forças entre as duas instituições em torno da designação da Comissão acaba por se aproximar mais da leitura ampliativa dos poderes do Parlamento Europeu que resulta da resolução FROMENT-MEURICE do que de uma estrita interpretação da letra dos preceitos dos Tratados. Na realidade, a dinâmica política em torno da designação da nova Comissão sublinhou ser imparável a «atração» do voto consultivo atinente ao Presidente da Comissão para o âmbito da votação de carácter vinculativo sobre o colégio de Comissários.

Importa, contudo, reconhecer que os limites do sistema não foram efectivamente testados, o que só ocorreria se a votação sobre o indigitado Presidente da Comissão tivesse sido negativa e assim o Conselho fosse confrontado com a difícil decisão sobre a sua manutenção no cargo em conflito directo com a vontade expressa do Parlamento Europeu. Só num tal caso extremo seria possível apurar em toda a sua dimensão a aludida «atração», mas mesmo sem que tal situação extrema tenha ocorrido é ainda assim possível identificar no específico processo de investidura a forte ligação criada entre os dois votos no plano político, pelo que em boa parte a pressão política envolvente do primeiro deles, o juridicamente mais débil na óptica dos poderes do P.E., e a própria escassa margem de aprovação da proposta do Conselho (26 votos), acabaram por conferir-lhe um peso e um significado muito próximos dos do segundo, esse sim juridicamente vinculante. Não será, pois, de estranhar que a primeira ilacção a retirar do processo de investidura da Comissão na CIG/96 venha a ser a do total equiparação da natu-

reza dos dois votos, eventualmente mesmo a sua fusão numa única manifestação de vontade conjunta compreendendo simultaneamente a designação do Presidente e dos membros da Comissão.

Esta dinâmica, propiciada pelo TUE e potenciada pelo protagonismo do P.E. com a convivência da Comissão indigitada, face a um Conselho em certa medida vulnerabilizado pelo veto inglês à escolha inicial do eixo franco-alemão, acaba por nos projectar na segunda conclusão: a investidura da Comissão, mau grado a diferenciação da natureza jurídica dos votos emitidos sobre o Presidente e sobre o colégio de Comissários, traduz-se de facto na constituição de uma relação de confiança política entre o Parlamento e a nova Comissão.

Com efeito, após Maastricht é evidente que a Comissão está vinculada a uma «dupla responsabilidade» perante o Conselho e perante o Parlamento. Mas, à decisiva intervenção do Conselho (e dos governos nacionais) na escolha inicial do colégio de Comissários corresponde, em exclusivo, um poder de resolução da relação de confiança em causa ao Parlamento Europeu, pois só ele pode destituir a Comissão através da votação de uma moção de censura. Por outras palavras, o peso decisivo do Conselho e dos Estados-membros na génese da Comissão vê-se diluído face ao princípio constitucional da independência da Comissão, enquanto o Parlamento Europeu, mantendo intacto o poder de destituição da Comissão, viu o seu protagonismo ampliado pelas novas capacidades de intervenção conferidas no momento de constituição da Comissão.

O tipo de relação política entre a Comissão e o Parlamento resulta assim alterado. Enquanto no modelo anterior a censura à Comissão traduzia uma eminente vocação sancionatória, na medida em que a sua votação constituía a «punição» de um órgão cuja existência em nada dependia *ab origine* da expressão de vontade do P.E., agora a censura passa a ser a sanção imposta a um órgão por parte de quem, tendo contribuído para a sua própria formação, resolve dessa forma uma relação de confiança previamente existente.

Deste novo figurino resulta que a Comissão passou a estar submetida a um estatuto jurídico mais próximo do modelo governamental estadual em sistema parlamentar ou mesmo em sistema semipresidencial. Com efeito, a instância parlamentar responsabiliza-se pela Comissão na sua génese, através de um voto consultivo — sobre o Presidente — e de um voto constitutivo — sobre o colégio de Comissários —, constitui para todos os efeitos uma relação de confiança em relação a uma concreta composição da

Comissão, viabiliza portanto a sua existência política enquanto órgão colegial e mantém o poder de a qualquer momento romper essa relação de confiança provocando a demissão da Comissão através da votação da censura.

O paralelismo com o sistema semipresidencial funda-se, em meu entender, no facto de existir uma «dupla responsabilidade», face ao Parlamento e face ao Conselho, com a subtilidade de a vinculação mais forte se reportar ao primeiro, pois que dotado de um efectivo poder de censura, do que em relação ao segundo, que carece, no plano institucional, de instrumentos de resolução da confiança política face à Comissão. Esta realidade, para nós portugueses, não é totalmente desconhecida, pois que vivemos num sistema político onde o Presidente da República tem uma intervenção relevante no momento da constituição do Governo, enquanto intérprete dos resultados eleitorais para efeitos de indigitação do Primeiro-Ministro, mas onde a entrada em funções do Governo na plenitude dos seus poderes depende de uma deliberação do Parlamento, o qual detém o primado da efectivação da responsabilidade política através da votação da censura ou da recusa da confiança ao executivo, salvo os casos excepcionais previstos no artigo 198.º, n.º 2 da Constituição (em que o Presidente pode demitir o Governo para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas).

Sem embargo não me parece rigoroso levar este paralelismo longe de mais. Com efeito, a natureza dos poderes da Comissão não faz dela um verdadeiro e próprio «órgão de governo» da União, tal como o limitado âmbito dos poderes legislativos e de controlo político do próprio Parlamento Europeu não o colocam no mesmo plano que os parlamentos nacionais na relação que estabelecem com os respectivos executivos, e isto já sem falar mesmo na distinta função do Conselho Europeu enquanto órgão de direcção política e órgão legislativo por excelência da União e das funções típicas de um Chefe de Estado no plano meramente nacional, mesmo em regimes semipresidenciais.

Por outro lado, diferentemente dos modelos governamentais típicos dos sistemas parlamentares ou mesmo semipresidenciais nacionais, a investidura da Comissão não está centrada na figura do chefe do órgão executivo. Com efeito, a existência de dois votos autónomos (e mais a mais de distinta eficácia jurídica) torna clara, por um lado uma dissociação entre o Presidente da Comissão e o conjunto dos Comissários, e, por outro, viabiliza um juízo incidindo sobre os membros da comissão individualmente considerados.

Com efeito, uma das vulnerabilidades deste processo de investidura é que não é totalmente compaginável a fidelidade ao princípio da colegiali-

dade com o sistema de audições individuais dos membros da Comissão. No plano nacional a regra da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento oscila entre modelos de responsabilidade centrada no chefe do governo (caso da República Federal Alemã e da Espanha) e modelos que sublinham mais a responsabilidade colegial e solidária do conjunto do governo (sem prejuízo do papel essencial do respectivo chefe, como sejam os casos português, italiano e francês), em todos os casos não existindo modalidades específicas de apuramento das capacidades individuais dos membros do Governo em sede de investidura. Por contraponto o TUE aponta para um sistema onde o juízo sobre o colégio sempre terá que se defrontar com a possibilidade de julgamentos individualizados sobre os Comissários que impliquem expressa ou implicitamente uma graduação de méritos. Esta possibilidade verificou-se em termos práticos no recente processo de investidura (cinco dos Comissários indigitados foram criticados de forma mais ou menos veemente pelas respectivas Comissões parlamentares) e da sua ocorrência resultou uma certa vulnerabilização da própria natureza colegial e solidária da Comissão no seu conjunto.

Este modelo de triangulação Conselho/Comissão/Parlamento tal como foi definido pelo TUE, ao assentar sobretudo na investidura da Comissão, nos poderes desta em termos de reserva de iniciativa legislativa e no processo legislativo de co-decisão, em face do exercício prático levado a cabo na investidura da Comissão SANTER, coloca o equilíbrio inter-institucional da União no centro das preocupações da revisão dos Tratados em 1996.

À luz deste primeiro ensaio do novo modelo parece ser desde já possível antever uma evolução que dificilmente deixará de conduzir ao reforço futuro do peso decisório do P.E. no momento de constituição da Comissão. O que se poderá traduzir, desde logo, numa identificação do valor jurídico da pronúncia parlamentar quer quanto ao Presidente da Comissão quer quanto ao colégio dos Comissários, no sentido de se tratar em ambos os casos de um verdadeiro voto de investidura com natureza vinculativa, quicá mesmo de um voto único. A uma tal tendência, contudo, poderá corresponder um «contra-peso» traduzido no reconhecimento de um paralelo poder de censura da Comissão a conferir ao Conselho Europeu. O que, a acontecer, exigirá uma clarificação — se não mesmo a redefinição — da natureza da própria Comissão no complexo institucional da União, atento o facto de o poder de censura exercido pelo Conselho poder determinar uma perda de independência da Comissão face aos Governos dos Estados-membros.